Deutscher Bundestag **Drucksache 16/518**

16. Wahlperiode 02. 02. 2006

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines … Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (… Zuständigkeitslockerungsgesetz)

A. Problem und Ziel

Die Verwaltungsreform in den Bundesländern, insbesondere die Straffung der Behördenorganisation soll erleichtert werden.

B. Lösung

Änderung entgegenstehender bundesrechtlicher Regelungen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten für öffentliche Haushalte

Keine

E. Sonstige Kosten

1. Kosten für die Wirtschaft

Keine

2. Kosten für soziale Sicherungssysteme

Keine

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, den 1. Februar 2006

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Norbert Lammert
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Absatz 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 818. Sitzung am 21. Dezember 2005 beschlossenen

> Entwurf eines ... Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (... Zuständigkeitslockerungsgesetz)

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Merkel

Anlage 1

Entwurf eines … Gesetzes zur Erleichterung der Verwaltungsreform in den Ländern (… Zuständigkeitslockerungsgesetz)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Inhaltsübersicht

Artikel 1
Änderung des Verwaltungskostengesetzes

Das Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), zuletzt geändert durch … wird wie folgt geändert:

1. § 1 wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 werden die Ordnungszahl „1." und die Nummer 2 gestrichen.
   b) In Absatz 2 Satz 1 werden die Ordnungszahl „1.", die Angabe „Nr. 1" und die Nummer 2 gestrichen sowie das Komma am Ende der bisherigen Nummer 1 durch einen Punkt ersetzt.
2. § 3 wird wie folgt geändert:
   a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
   b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:

      „(2) In einem Abstand von höchstens zwei Jahren ist zu prüfen, ob die Gebührensätze zu ändern sind, weil sie nicht mehr den Grundsätzen des Absatzes 1 entsprechen."

Artikel 2
Änderung des Abfallverbringungsgesetzes

In § 13 Abs. 1 Satz 3 des Abfallverbringungsgesetzes vom 30. September 1994 (BGBl. I S. 2771), das zuletzt durch … geändert worden ist, werden die Wörter „zuständigen obersten Behörden" durch die Wörter „für die Abfallwirtschaft zuständige oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmte Behörde" ersetzt.

Artikel 3
Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Dem § 128 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. August 1998 (BGBl. I S. 2546), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Soweit für den Vollzug dieses Teiles des Gesetzes die Länder zuständig sind, können diese die Erhebung der Kosten durch Landesrecht regeln. Sie können dabei von den Vorschriften der Absätze 2 und 3 Satz 3 abweichen."

Artikel 4
Änderung des Flurbereinigungsgesetzes

§ 2 des Flurbereinigungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 546), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 2 wird wie folgt gefasst:

   „(2) Die Flurbereinigung ist von den Ländern durchzuführen. Sie regeln die Zuständigkeiten. Dabei können sie von den in diesem Gesetz festgelegten Zuständigkeiten abweichen."
2. Die Absätze 3 und 4 werden aufgehoben.

Artikel 5
Aufhebung des Gesetzes über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung

Das Gesetz über die Errichtung der Verwaltungsbehörden der Kriegsopferversorgung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 833-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch …, wird aufgehoben.

Artikel 6
Änderung des Achten Buches Sozialgesetzbuch

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3546), zuletzt geändert durch …, wird wie folgt geändert:

1. Dem § 69 Abs. 3 wird folgender Satz angefügt:

   „Landesrecht kann die Zuständigkeiten abweichend regeln."
2. Dem § 85 Abs. 2 wird folgender Satz angefügt:

   „Durch Landesrecht können die Aufgaben nach den Nummern 6 und 9 auf die örtlichen Träger der Jugendhilfe übertragen werden, nach Nummer 6 nur, sofern diese nicht selbst Träger der Einrichtung sind."

Artikel 7
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

Mit bisher zwei Zuständigkeitslockerungsgesetzen (vom 10. März 1975 und 3. Mai 2000) ist bereits eine Vielzahl bundesrechtlicher Zuständigkeitsregelungen in der Weise gelockert worden, dass die Landesregierungen abweichende Zuständigkeiten bestimmen können.

Gleichwohl gibt es immer noch bundesrechtliche Regelungen, in denen die Zuständigkeiten von Landesbehörden festgelegt sind. Dies widerspricht dem Föderalismusgedanken (Artikel 83 ff. des Grundgesetzes – GG) und behindert die Verwaltungsreform in den Bundesländern. Auch die allgemeine Finanzsituation der öffentlichen Hand zwingt zunehmend zu einschneidenden strukturellen Veränderungen in der Verwaltungsorganisation. Organisatorische Vorgaben des Bundes, die dieser Entwicklung entgegenstehen, müssen daher schnellstmöglichst beseitigt werden.

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Nach § 1 Abs. 1 und 2 gilt das Verwaltungskostengesetz – VwKostG – (des Bundes) in bestimmten Fällen nicht nur für die Kosten öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes, sondern auch für Behörden der Länder (und der Kommunen), soweit diese Bundesrecht ausführen.

Die genannten Vorschriften, die u. a. auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Fachgesetzes, auf die Frage der Ausführung des Bundesgesetzes als eigene oder als Auftragsangelegenheit sowie auf die ausdrückliche Anordnung der Geltung des Verwaltungskostengesetzes mit Zustimmung des Bundesrates abstellen, sind für den Anwender wie für den Kostenschuldner nur schwer verständlich. Dennoch sind die Amtswalter der Landes- und Kommunalbehörden verpflichtet festzustellen, ob sie das Verwaltungskostengesetz des Bundes oder das des Landes anwenden müssen. Zudem müssen sie die Unterschiede in den jeweiligen Kostengesetzen berücksichtigen.

Diese praktischen Schwierigkeiten können dadurch gelöst werden, dass festgelegt wird, dass das Verwaltungskostengesetz (des Bundes) grundsätzlich nur von Bundesbehörden angewendet werden muss. Die Länder könnten dann (z. T. nach Anpassung der Fachgesetze des Bundes) auch im Falle der Ausführung von Bundesrecht allein auf das Verwaltungskostenrecht ihres jeweiligen Landes zurückgreifen. Damit wäre ein deutlicher Schritt zur Verwaltungsvereinfachung und zur Beschleunigung der Verwaltungsverfahren gegeben; zudem würde der Einsatz der EDV erheblich erleichtert, weil nicht zwei alternative Rechtsvorschriften berücksichtigt werden müssten.

Bereits am 25. Februar 1994 hatte der Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zur Änderung des Verwaltungskostengesetzes und anderer Rechtsvorschriften (Bundesratsdrucksache 25/94) die Bundesregierung um Prüfung gebeten, „ob § 1 des Verwaltungskostengesetzes dahingehend geändert werden kann, dass das Verwaltungskostengesetz nicht für die Verwaltungstätigkeit der Länder und der Kommunen anzuwenden ist.“ Bislang wurde dieses Petitum gesetzgeberisch noch nicht umgesetzt. Ein schutzwürdiges Interesse des Bundes an der Beibehaltung der bisherigen komplizierten Regelung ist nicht erkennbar, zumal die Gebühreneinnahmen in die Kassen der Länder bzw. der Kommunen fließen.

Zu Nummer 2

Die Praxis hat gezeigt, dass die Verordnungsgeber des Bundes die in verschiedenen Gebührenordnungen normierten Gebührensätze für Tätigkeiten, die die Länder aufgrund von Bundesrecht ausführen, trotz wiederholter und intensiver Bitten der Länder häufig nicht rechtzeitig, nicht in dem von den Ländern für erforderlich gehaltenen Umfang, erst mit erheblicher Verzögerung oder gar nicht an die veränderte Kostensituation anpassen. So bleibt vielfach der wirtschaftliche Wert bei der Gebührenkalkulation (§ 3 VwKostG) unberücksichtigt; oftmals wird nicht einmal Kostendeckung erreicht.

Bislang können die Länder die Beachtung der für den Verordnungsgeber des Bundes verbindlichen Vorschriften nicht durchsetzen. Deshalb soll der Verordnungsgeber gesetzlich verpflichtet werden, die Gebührensätze alle zwei Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Natürlich haben die Länder unmittelbar nur ein Interesse an der Anpassung solcher Gebühren, die ihnen – und nicht dem Bund – zufließen. Doch wäre eine Einschränkung in § 3 Abs. 2 des Entwurfs auf diese Fälle sicher wenig sinnvoll.

Das Interesse der Länder an der vorgeschlagenen Regelung im VwKostG besteht, so lange und soweit die Gebührennormierungskompetenz nicht auf die Länder übertragen wird.

Zu Artikel 2

Nach § 13 Abs. 1 Satz 2 des Abfallverbringungsgesetzes AbfVerbrG ist das Umweltbundesamt zuständige Behörde für die Entscheidung über die notifizierungsbedürftige Verbringung von Abfällen durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes. Es hat die zuständigen obersten Behörden der Länder, durch deren Gebiet Abfälle notifizierungsbedürftig verbracht werden, von der Entscheidung zu unterrichten (§ 13 Abs. 1 Satz 3 erster Halbsatz AbfVerbrG).

Für die Unterrichtung gerade der zuständigen obersten Landesbehörden besteht keine Notwendigkeit; vielmehr sollten die Länder ermächtigt werden, selbst eine empfangsberechtigte Stelle zu bestimmen. Dieses Ziel könnte dadurch erreicht werden, dass in § 13 Abs. 1 Satz 3 AbfVerbrG der Verweis auf die zuständigen obersten Behörden der Länder durch einen Verweis auf eine von den Ländern bestimmte Behörde ersetzt wird.

Zu Artikel 3

Den Ländern obliegt nach § 106 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) die Einrichtung, Organisation und Besetzung der Nachprüfungsbehörden für die Vergabe öffentlicher Aufträge in eigener Zuständigkeit.

Nach Artikel 104a Abs. 1 GG tragen die Länder die Kosten der ihnen zugewiesenen Aufgaben.

Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit gebietet im gesamtstaatlichen Interesse keine bundesgesetzliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 GG. Die Länder müssen daher ermächtigt sein, die Kosten (Gebühren und Auslagen) für die Durchführung der Nachprüfungsverfahren der im Vierten Teil des GWB geregelten Vergaben öffentlicher Aufträge selbst zu bestimmen. Die Ermächtigung umfasst das Recht, sowohl vom allgemeinen Gebührenrahmen des Absatzes 2 als auch im Falle der Erledigung der Hauptsache vom Aufteilungsschlüssel nach dem Absatz 3 Satz 3 abzuweichen und insoweit u. a. der landeseigenen Kostensystematik zu folgen.

Zu Artikel 4

Das Flurbereinigungsgesetz enthält eine Vielzahl detaillierter Zuständigkeitsregelungen für die Durchführung durch die Länder. Außerdem werden die Dreistufigkeit der Verwaltung und der Charakter als „Fachbehörde“ verbindlich festgeschrieben. Auch für diese bundesrechtlichen Eingriffe in die Organisationshoheit der Länder gibt es keine Rechtfertigung mehr. Er ist zu beseitigen. Die Länder müssen die Möglichkeit haben, die Zuständigkeiten abweichend zu regeln.

Zu Artikel 5

Das Gesetz regelt bundesrechtlich die Errichtung der Verwaltungsbehörden und der sonstigen Stellen der Kriegsopferversorgung der Länder. Durch das 2. Zuständigkeitslockerungsgesetz vom 3. Mai 2000 hat es entgegen der eigentlichen Intention des Gesetzes eine Fassung erhalten, die die Dreistufigkeit der Versorgungsverwaltung weiterhin verbindlich vorgibt. Von der Rechtsprechung wird diese Regelung so ausgelegt, dass die Versorgungsverwaltung als Sonderverwaltung fortbestehen muss und eine echte Eingliederung in die allgemeine Verwaltung nicht möglich ist. Auch eine Kommunalisierung erscheint danach ausgeschlossen. Die Länder müssen aber die Möglichkeit haben, die bisherigen überholten Strukturen zu verändern und die Verwaltung aus Kostengründen zu straffen. Durch die allgemeine Finanzsituation hat sich diese Situation seit dem Jahr 2000 erheblich verschärft. Auch angesichts der weiterhin rückläufigen Fallzahlen in der Kriegsopferversorgung ist das Festhalten an den überholten bundesrechtlichen Vorgaben nicht mehr zu rechtfertigen.

Zu Artikel 6

Nach § 69 Abs. 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) vom 26. Juni 1990 (BGBl. I S. 1163), neu gefasst durch Bekanntmachung vom 8. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3546), sind Träger der öffentlichen Jugendhilfe die örtlichen und die überörtlichen Träger. Örtliche Träger sind die Kreise und die kreisfreien Städte. Landesrecht regelt, wer überörtlicher Träger ist.

Darüber hinaus bestimmt § 69 Abs. 3 SGB VIII, dass für die Wahrnehmung der Aufgaben nach diesem Buch jeder örtliche Träger ein Jugendamt und jeder überörtliche Träger ein Landesjugendamt errichtet. In Hessen ist durch das Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG-KJHG) in der Fassung vom 22. Januar 2001 (GVBl. I S. 106) geregelt, dass überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Land Hessen ist (§ 7 Abs. 1 AG-KJHG) und das für Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium die Aufgaben wahrnimmt, die dem Landesjugendamt nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch sowie nach diesem Gesetz zugewiesen sind (§ 7 Abs. 2 AG-KJHG). Für welche Aufgaben das Land Hessen als überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe sachlich zuständig ist, ergibt sich im Wesentlichen aus § 85 Abs. 2 SGB VIII.

Die Vorgabe in § 69 Abs. 3 SGB VIII, dass jeder überörtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ein Landesjugendamt errichtet, ist verzichtbar; zumindest sollte die Errichtung eines Landesjugendamtes in das Ermessen der Länder gestellt werden. Durch die Regelung der sachlichen Zuständigkeit des überörtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe in § 85 Abs. 2 SGB VIII wird zudem die beabsichtigte Kommunalisierung staatlicher Aufgaben erschwert. Beide Vorschriften widersprechen daher dem Föderalismusgedanken des Grundgesetzes und behindern die Verwaltungsreform in den Ländern.

Vor dem Hintergrund der Änderung des hessischen Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wäre insbesondere für den Bereich der Heimaufsicht unter dem Aspekt ortsnaher und effizienter Aufgabenwahrnehmung eine Lockerung der bundesrechtlichen Zuständigkeitsvorgaben zu befürworten. Dieses Ziel könnte zunächst mit der Aufnahme einer Öffnungsklausel in § 85 Abs. 2 SGB VIII verfolgt werden, durch die es den Ländern ermöglicht wird, die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der Aufgaben zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen (§ 85 Abs. 2 Nr. 6 SGB VIII) von dem überörtlichen auf den örtlichen Träger der Jugendhilfe zu übertragen, sofern dieser nicht selbst zugleich Träger der Einrichtung ist.

Zu Artikel 7

Artikel 7 regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Entwurf im Zusammenhang mit der Föderalismusreform steht. Die im Rahmen der Reform vorgesehene Änderung des Artikels 84 GG befreit bundesrechtliche Regelungen, die Zuständigkeiten von Landesbehörden regeln, vom Erfordernis der Zustimmungsbedürftigkeit und sieht im Gegenzug vor, dass die Länder von derartigen bundesrechtlichen Regelungen abweichen dürfen. Insbesondere können die Länder künftig von Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen, welche Regelungen zur Einrichtung von Landesbehörden enthalten. Einfachgesetzliche Öffnungen für landesgesetzliche Regelungen sind grundsätzlich nicht mehr erforderlich.

Darüber hinaus sollen mit der Reform den Ländern zahlreiche Gesetzgebungskompetenzen übertragen werden, darunter auch die Kompetenz für das Recht der Flurbereinigung, welche gegenwärtig Grundlage für das nach dem Entwurf in Artikel 4 zu ändernde Flurbereinigungsgesetz ist.

Die Erforderlichkeit des Entwurfs sollte daher im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung der Föderalismusreform überprüft werden.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333